臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭
112年度訴字第1343號
114年5月29日辯論終結

原　　告　伍世佳

被　　告　農業部茶及飲料作物改良場

代　表　人　蘇宗振（場長）
訴訟代理人　陳彥親(兼送達代收人)

　　黃正宗

上列當事人間考績事件，原告不服公務人員保障暨培訓委員會中華民國112年9月12日112公審決字第519號復審決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴及追加之訴均駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告原係被告所屬魚池分場（下稱魚池分場）辦事員，業於民國112年8月1日退休。其因不服被告以原處分核布其111年年終考績79分考列乙等，提起復審，經決定駁回，乃提起本件行政訴訟。原告於本件訴訟進行中追加備位訴訟，聲明求為判決「確認原處分違法」（本院卷第93-94頁）。

二、原告主張及聲明：

㈠原處分並未記載被告如何就公務人員考績法（下稱考績法）施行細則第3條第1項所定工作、操行、學識、才能等項目所為之評分及說明，有行政處分應記載事項未記載之違誤，而有行政程序法第111條第7款之重大明顯瑕疵；再以，考績法

第9條規定，公務人員考績應以同官等為考績比較範圍，且應就有利不利當事人事項一併注意，被告未提及原告與其餘同官等人員間比較情形，且未詢問原告支援之南部分場單位主管之評擬意見，而未注意有利原告之情形，亦有違誤等語。

㈡聲明：1.先位聲明：復審決定及原處分均撤銷。2.備位聲明：確認原處分違法。

三、被告答辯及聲明：

㈠原告111年考績評分依據考績法辦理，其評分方式，由主管人員依所規定考績分數之各考核項目配置比例，綜合受考人各考核項目之表現，加計受考人平時考核獎懲增減分數後，評予單一分數。工作、操行、學識、才能等考評項目之百分比，僅為綜合評分中各考核項目之參考權重，係表示各考核項目所占滿分100分之最高比例上限，尚不得以綜合評分結果按各該百分比反推各項目之得分。

㈡單位主管依考績法，以原告平時成績考核紀錄為據，按差假及獎懲紀錄等項目綜合評擬後，遞送機關考績暨甄審委員會（下稱考績會）初核、首長覆核，經機關核定後，送銓敘部銓敘審定。本件考績作業程序符合規定，並無法定程序之瑕疵。平時考核獎懲欄雖無獎懲紀錄，惟被告曾以111年9月20日函，審認原告遭民眾投訴服務不佳，影響機關聲譽，核予書面告誡，並列入111年度年終考績評核參考在案；考列甲等人員適用條款欄中，並未載有得評列甲等之適用條款。原告於111年考績年度內，雖無遲到、早退、曠職、事病假等情事，惟此僅屬考績法施行細則第4條第1項第2款第6目所定得評列甲等一般條件1目之具體事蹟，原告並無得評列甲等之特殊條件目或一般條件2目以上之具體事蹟，尚不具評列甲等之條件；又其亦無考績法第13條所定，曾記二大功人員考績不得列乙等以下之情形。

㈢依考績法規定，公務人員之考績，應以同官等為考績之比較範圍，考績委員會對於考績案件，認為有疑義時，得調閱有

關考核紀錄及案卷，並得向有關人員查詢。辦理考績作業有一定之程序，除須經單位主管之評擬外，尚須經考績委員會初核及機關長官覆核，並非單位主管一人即可決定，相關人員經比較原告與同官等人員之分數，均同意維持原告乙等79分，整體考績核定程序並無違誤，係覈實以考績分數反映原告該年度之整體表現。就原告平時成績考核紀錄表之考核等級多為C級以觀，難認表現良好，據以評定其111年終考績為乙等79分，於法並無不合。

㈣考核公務人員之學識、能力、操守及工作態度，非藉由親身經歷，並長期觀察部屬具體表現之單位主管為之，殊難正確判斷與綜合評價，具有高度屬人性，非他人所能擅代，自具判斷餘地。苟其判斷非出於錯誤之事實認定或資訊，亦無違反一般公認之價值判斷標準及逾越權限或濫用權力之情形，應予尊重。本案所適用之法規與應適用之法規亦無違背，並無所謂未遵守規定或牴觸規定之情形等語。

㈤聲明：駁回原告之訴。

四、本件如事實概要欄所載之事實，有原處分（本院卷第69頁）及復審決定（本院卷第72-76頁）、原告111年1月1日至4月30日平時成績考核紀錄表（原處分不可閱卷第1頁）、原告111年5月1日至8月31日平時成績考核紀錄表（原處分不可閱卷第2頁）、原告111年公務人員考績表（原處分不可閱卷第3頁）、原告簡歷表（原處分卷不可閱第5頁）、原告職務說明書（原處分不可閱卷第7頁）、被告111年9月20日農茶改人字第1113408250號函（本院卷第53頁）、原告111年度個人勤惰月統計報表（本院卷第61頁）、被告112年2月21日第2次考績會簽到單（原處分不可閱卷第12頁）及會議紀錄（原處分不可閱卷第15-17頁）等資料影本可稽，為可確認之事實，爰就被告以原處分給予原告111年度乙等考績之評核是否適法？判斷如下。

五、本院之判斷：

㈠考績法第2條：「公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。」第3條：「公務人員考績區分如左：一、年終考績：係指各官等人員，於每年年終考核其當年一至十二月任職期間之成績。……」第5條第1項：「年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。」第6條第1項：「年終考績以100分為滿分，分甲、乙、丙、丁四等，各等分數如左：甲等：80分以上。乙等：70分以上，不滿80分。……。」第14條第1項前段：「各機關對於公務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定。」

㈡原處分核定原告111年年終考績考列乙等係適法有據：

1.據上開考績法之規定可知，公務人員平時考核、年終考績等考評工作，需於一定期間內為長時間行為觀察，始得以形成印象，由與受考人在職務執行上最具緊密關連性之單位主管及機關首長進行考核，始屬功能最適。法院在組織、權限及功能上，並未切身感受受考人職務執行狀況，無從對其工作表現及態度產生評價性觀感與印象，自難代替行政機關而自為決定，則考績評定既具有高度屬人性及不可替代性，行政法院即採取較低審查密度，僅於行政機關判斷有恣意濫用或其他違法情事時，始予以撤銷或變更，其可資審查之情形包括判斷是否出於錯誤事實認定或不完全的資訊、法律概念涉及事實關係時，涵攝有無明顯錯誤、對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存上位規範、判斷是否有違一般公認價值標準、判斷是否出於與事物無關之考量而違反不當連結禁止原則、判斷是否違反法定正當程序、作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷權限，以及判斷是否違反法治國家應遵守之原理原則如平等原則、公益原則等（司法院釋字第553號解釋理由參照）。

2.經查，依原告之公務人員平時成績考核紀錄表（下稱平時考核表）記載，其工作項目為「辦理魚池分場暨凍頂工作站

（按：即南部分場），國內、外之物品採購、報銷、車輛、營繕、辦公處（所）、宿舍、技工（司機、工友）、勞保、行政費用登記、出納、財產、收發之總務事項管理及其他臨時交辦業務」；平時考核表有7項考核項目，每項目A至E計5等次，原告各期平時考核表之考核等級及考評情形如下：⑴第1期（111年1月1日至4月30日），A級0項次，B級1項次、C級5項次，考核項目「領導協調能力」未勾選，「直屬主管綜合考評及具體建議事項」記載「工作時效掌握及積極度待提升」；⑵第2期（111年5月1日至8月31日），A級1項次，B級2項次、C級3項次，其中考核項目「領導協調能力」未勾選，「直屬主管綜合考評及具體建議事項」記載「溝通能力可再提升，應對能力尚待加強」。原告111年公務人員考績表（下稱考績表），其「直屬或上級長官評語」為「中規中矩，主動性及積極度可再加強」，綜合評分為「79分」，有平時考核表2份及考績表1份可參。另查原告承辦訴外人鄭明裕建築師事務所請求提供先前承攬採購案之相關資料案，因該事務所曾申請提供他案資料，且請求提供之資料已有時日，原告乃逕行去電質問與爭執其依據，致該事務所投訴物議，經被告審認原告所為足以影響公務人員及機關之聲譽，有違公務員服務法第6條規定之保持品位義務，被告爰酌原告已向申請民眾致歉，乃以被告111年9月20日農茶改人字第1113408250號函（下稱111年9月20日函）予以書面告誡，並於說明二載明「本案列入本（111）年度年終考績評核參考」，原告提起申訴、再申訴均遭駁回，被告111年9月20日函均遭維持，有公務人員保障暨培訓委員會112公申決字第15號再申訴決定書（本院卷第56-60頁）可稽。

3.原告上開考績資料經送被告112年1月18日112年度第1次考績會初核，依該次會議資料記載：「……決議：……二、考績委員會核議同意，由各單位主管就目前考列乙等人員中提報考列甲等建議名單併同考績評分清冊，陳送場長覆核。除現已考列甲等人員調列為乙等之情形外，場長覆核受考人考績

時，得加註理由後變更分數或等第，不需再提考績委員會復議。」，而111年公務人員年終考核擬評及考核會議成績彙整表」記載，原告擬評成績為「79」，有上揭會議紀錄1份可參，經覆核、核定後，由銓敘部以112年4月6日部銓二字第1125555469號函銓敘審定通過（見本院卷第69頁），足認被告辦理原告111年年終考績作業程序，符合考績法第14條第1項前段規定，並無法定程序之瑕疵。

㈢按行政程序法第96條第1項第2款規定，書面行政處分應記載主旨、事實、理由及其法令依據，目的在使處分之相對人得以瞭解行政機關作成處分之法規依據、事實認定及裁量斟酌等因素，以資判斷處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會，並非須將相關法令、事實或採證認事之理由等鉅細靡遺予以記載（最高行政法院111年度上字第169號判決參照）。又銓敘部96年11月8日部法二字第0962870440號函略以：「修正後之公務人員考績評分方式，改由主管人員按本細則（按即考績法施行細則）第3條所定考績分數之各考核項目配置比例，綜合受考人各考核項目之表現，並加計受考人平時考核獎懲增減分數後，評予單一分數。上開工作、操行、學識、才能等4考評項目之百分比，僅作為綜合評分中各考核項目之參考權重，其係表示各考核項目所占滿分100分之最高比例上限，尚不得以綜合評分結果按各該百分比據以反推各項目之得分」等語，上開函釋係銓敘部於考績法施行細則修正後，對於公務人員考績評分之說明，係闡明上揭規定之意旨，符合法規原意，本院自得予以援用。據上，可知受考人考績分數並非受考人工作、操行、學識、才能各項固定分數之加總，而係主管人員參酌受考人各項表現後，依各項之權重佔比，再依平時考核獎懲增減分數後，所核給之單一分數。是原告主張原處分未依工作、操行、學識、才能各項，說明其分數，與現行法制不符，違反行政處分應記載事項未記載之違誤乙節，為不可採。

㈣查被告已於112年度第1次考績會中，列出所屬人員擬評成績，並於會議中評比、調整，有112年1月18日第1次考績會會議紀錄（原處分不可閱卷第23-24頁）可稽，足見被告並未違反考績法第9條「以同官等為考績之比較範圍」之原則。又考績法第20條規定「辦理考績人員，對考績過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，違者按情節輕重予以懲處」，考績委員會組織規程第7條規定「考績委員會委員、與會人員及其他有關工作人員對考績評擬、初核、覆核及核定等考績過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，對考績結果在核定前亦應嚴守秘密，不得洩漏」，據此可知，被告對所屬人員之考績及核定過程有保密義務，自無可能向所屬人員說明其等之考核比較情形。故原告主張被告未說明其與其餘同官等人員間之比較情形，牴觸考績法第9條規定云云，自非可採。

㈤原告又主張被告並未審酌其支援南部分場之單位主管意見，有違有利不利一律注意云云。惟查：

原告之平時考核表關於工作項目之記載，已將原告支援凍頂工作站（即南部分場）納入平時考核之項目內容；另依被告訴訟代理人即原告直屬主管魚池分場場長，於本院113年度11月11日準備程序中陳稱，於原告111年度年終考績評核時，有打電話跟南部分場主管討論，也有和總場行政室主任討論等語（本院卷第111頁筆錄），則原告指稱被告未審酌南部分場主管意見、有違一律注意原則乙節，即乏所據，尚難採憑。

㈥綜上所述，被告依據原告平時考核表及考績表所記載之考核紀錄等級、主管綜合考評及平時考核等，據以評定原告111年年終考績乙等，並於112年4月11日以原處分核定原告111年年終考績考列乙等，綜合評分為79分，於法並無違誤，復審決定遞予維持，亦無不合。原告先位訴訟訴請撤銷復審決定及原處分，即無理由，應予駁回。

六、原告追加備位訴訟部分：

㈠按行政訴訟法第111條第1項規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」準此，變更或追加他訴是否適當，應就訴訟資料利用之可能、當事人利益、訴訟經濟等具體情事加以衡量。次按行政訴訟法第6 條第3 項前段規定：「確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。」足見撤銷訴訟與確認處分違法訴訟係屬不同之訴訟類型，具互斥之制度功能與目的，況且撤銷訴訟兼具確認訴訟之功能，並無互斥情形，就同一事件自不容合併提起，故就違法處分之爭議，應循提起訴願及撤銷訴訟之途徑以救濟者，即無許其提起確認處分違法訴訟之餘地，此即所謂確認訴訟補充性原則。易言之，確認訴訟制度僅在補充撤銷訴訟功能之不足，與撤銷訴訟不具相容性。是以，原告就同一原處分提起撤銷訴訟，而復備位聲明求為判決確認原處分違法，其起訴關於備位聲明部分即屬不合法。

㈡經查，原告提起本件訴訟時，原係聲明求為判決「復審決定及原處分均撤銷」，原告訴請撤銷之標的為被告所為民國112年4月11日農茶改人字第1123408200號考績（成）通知書（下稱原處分），嗣於訴訟中追加備位訴之聲明為「確認原處分違法」（本院卷第93-94頁）。茲本件原告主張原處分違法而先位聲明訴請撤銷原處分及復審決定，既已具起訴合法要件，則原告復為備位聲明求為確認原處分違法，揆諸上開規定及說明，已違反確認訴訟補充性原則，此部分之起訴即屬行政訴訟法第107 條第1 項第10款規定之不備其他要件，且無從命補正，應駁回之。

七、綜上，原告先位聲明訴請撤銷復審決定及原處分，為無理由。又先位聲明無理由是後位聲明之解除條件，而原告追加備位聲明求為確認原處分違法部分，起訴不合法，原應以裁定駁回之，為訴訟經濟，爰一併以較慎重之判決駁回之。又

本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法經本院審酌後，核與判決結果均不生影響，故不再逐項論述，附此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為一部無理由，一部不合法，爰依行政訴訟法第98條第1 項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　19　　日

審判長法　官　陳心弘

法　官　畢乃俊

法　官　林妙黛

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　19　　日

書記官　李建德